

# 试析印度尼西亚的银行体系重组

吴崇伯

**摘 要：**金融危机爆发之后，印尼推出了银行体系重组计划，包含整顿金融秩序，大规模重组银行体系。它在国内市场引起了积极的反应，也受到国外银行投资者的欢迎。不过，印尼银行体系重组仍面临许多问题与障碍，银行体系重组还有很长的路要走。

**关键词：**印尼 银行体系 重组

亚洲金融危机爆发之后，印尼为加强本国银行体系的实力，推动金融系统在振兴经济进程中扮演重要角色，在 80 年代两次银行体制改革的基础上推出了更为重要的措施——银行体系重组计划，包含整顿金融秩序，大规模重组银行体系。这一举措减少了银行业的呆帐和坏帐，改善了银行业的经营状况，提高了银行业的信誉，不仅在国内市场引起了积极的反应，也受到国外银行投资者的欢迎。本文拟对印尼银行体系重组的动因、政策措施作一分析，并对其取得的成效和目前面临的主要困难作些探讨。

## 一、银行体系重组的动因

印尼目前的银行体系形成于 60 年代中期。当时印尼新秩序政府上台执政不久即于 1967 年制定了第一部银行法，决定建立一套完整的银行体系。经过 80 年代两次改革，印尼的银行体系得到很大发展，形成了一套由中央银行、国营和私人商业银行、外资银行、金融公司组成的金融体系。它对于稳定印尼金融秩序、发展民族经济、繁荣国内市场确实起了重要作用。然而，随着 1997 年金融危机的爆发和逐步深化，印尼银行金融体系的弊端暴露无遗，整个银行系统也因此陷入严重的危机之中。

### （一）银行法规不全，央行监管乏力

印尼的中央银行——印度尼西亚银行虽然在 1967 年以后将其商业银行职能转移到其他国有商业银行身上，而成为纯粹的中央银行，但直至今日，印尼对金融系统的监管权力并不单独掌握在央行手中，财政部和政府其它部门插手银行事务的情况屡见不鲜。政府过度的担保、行政命令和裙带关系，大大限制了中央银行的活动能力，亦助长了商业银行的违规操作行为。央行的业务受制于政府，使得央行的合规监管难以持续，风险监管则名存实亡，央行的独立性和权威性一直受到质疑。

## （二）商业银行百病缠身，难于为继

印尼目前拥有各类商业银行 208 家，其中外资银行 10 家，合资银行 32 家，国有和私人银行 166 家。据印尼政府审计部门统计，印尼的商业银行约有三分之一属于资不抵债的不健康银行。印尼商业银行的主要问题表现在：

1、银行的呆帐和坏帐迅速增加，银行系统的不良债权十分严重。

据美国投资银行的人士估算，印尼的不良债权额在其总贷款中所占比重高达 61%，与印尼方面公布的数据基本吻合。截止 1998 年 12 月底，印尼国有商业银行的呆帐总额达到 545 万亿盾，占贷款总额的 57%<sup>1</sup>；私营商业银行有问题的贷款总额越来越多，1997 年呆帐只占贷款总额的 8.8%，总额为 31.8 万亿盾，到 1998 年，呆帐总额猛增至 313 万亿盾，占贷款总额的 56.7%，且有不断增大之势；外资银行的呆帐额达 180 万亿盾，占贷款总额的 72%，合资银行的呆帐额 280 万亿盾，占贷款总额的 52%<sup>2</sup>。

2、200 多家商业银行大多设有附属于自己的金融公司，这些公司几乎都是惨淡经营，90% 以上面临破产边缘。

根据印尼中央银行的材料，1997 年底全国金融公司的资产总额为 7.33 万亿盾，1998 年 8 月 31 日锐减至 502.8 亿盾，亏损 7.32 万亿盾，几乎所有金融公司都面临破产边缘。金融公司发放的贷款 1997 年 12 月底为 38.8 万亿盾，98 年 8 月略增至 40.8 万亿盾，但同期金融公司所欠国内债务却由 15.45 万亿盾增至 19.2 万亿盾，所欠的外国债务则由 21.11 万亿盾增至 35.53 万亿盾。

3、国内外对商业银行的信任度骤降，金融业务无法正常运转。

金融危机爆发后，印尼国内银行制度经受严峻的考验，人们对无论是国有还是私人商业银行的信任均开始下降，公众纷纷从银行提款，全国三分之二以上的银行出现挤兑风潮，导致银行可供发放给企业的贷款迅速减少，政府不得不动用 IMF 借款中的 140 万亿盾（约 180 亿美元，相当于印尼政府全年预算的 70%），协助银行系统渡过挤兑危机；与此同时，外国银行也越来越不愿意接受印尼银行开具的信用证，印尼的银行信用证屡屡被拒收，以至印尼难以获取必需的进口商品。总之，印尼的银行业务已无法正常运转。

印尼银行业特别是商业银行陷入如此深重的危机，不仅严重影响金融机构本身的经营和发展，而且大大延缓了印尼经济复苏计划的实施，使其经济复苏的步伐和前景远逊色于同样遭受金融危机重创的泰国和韩国。形势的发展，迫使印尼政府下决心全面整顿金融市场，大规模重建银行体系，以挽救濒临崩溃的金融体系。

## 二、重组的内容与措施

印尼银行体系的重组以央行改革为起点，以商业银行重组为重心，其目的是要建立

符合市场原则并与国际接轨的金融组织体系和金融监控体系。

### （一）央行改革是银行体系重组的重要内容

印尼政府已经决定，印尼中央银行——印度尼西亚银行将按德国联邦银行的设计方案重组，并由全球认可的一位专家作顾问来进行。1999年5月17日，印尼政府正式公布新的银行法。根据这个新法案，印尼中央银行将更加具有独立性，印尼政府已不再将中央银行行长列入内阁成员行列，央行行长的任命必须经过国会的批准。这表明中央银行今后将拥有更大自主权，可相对独立地行使其中央银行的职能。

### （二）商业银行的重组是银行体系重组的核心

为使银行重组工作能有序进行并逐步取得成效，印尼政府成立了专门的银行重组机构（IBRA—the Indonesia Bank Restructuring Agency），并赋与该机构法律权力，使之有权处理政府勒令停止的银行资产，偿还相关债务，保证存款人和债权人的合法权益。与此同时，印尼政府还采取了以下措施：

1、多方筹集资金，支持银行体系重建。主要有：政府投资，政府计划在1999年财政年底为银行重组计划注资34万亿盾，其中50%从政府财政预算中拨付，另有17万亿盾通过发行政府债券筹集；寻求国际援助，从世界银行、ADB和其他国家筹措，世界银行已同意提供1080万美元贷款帮助印尼清理银行，其中近一半已到位；开放金融市场，鼓励外来投资，为了迅速筹集大批资金振兴银行，印尼国会同意修改银行法，允许外国投资者控制现有银行100%的股份，而过去只允许控制49%的股份。印尼政府已宣布，上市银行完全对外开放，外国投资者可拥有100%的股本。

2、评估审查，区别不同情况，采用不同手段对银行进行资本重组，以解决印尼银行业普遍存在的资本充足比率不符合国际标准8%的问题。

为整顿和改善银行业的经营状况，印尼中央银行采取严格审查的方式，对各银行的财务帐目和营业情况进行评估检查，以资本充足比率（Capital Adequacy Ratio—CAR）为依据，将银行划分为A、B、C三类。A级银行：CAR已达4%甚至4%以上，经营管理健全、盈利情况好，不必责成其追加资本，可以继续营业；B级银行：CAR在负25%以上至4%之间的银行，必须相应追加资本，使CAR至少达到4%，若银行本身无力增资可先由政府参股直至占有80%的股份，政府参股采用发行公债的方式进行，待二年后或最迟不得超过五年，银行必须赎回政府增资的新股，否则政府将进行转让；C级银行：CAR低至负25%以下之银行，政府要求它们相互合并，或者寻找新的投资者，以便注入新的资金，使银行的CAR达到负25%以上而晋升到B级，否则将由中央银行与银行重组机构共同采取接管行动。截止1999年2月4日，经中央银行审查的全国166家商业银行中，有62家列为A级，61家列为B级，43家列为C级。1999年3月13日，印尼政府宣布，关闭38家经营不善的私营银行，7家被政府接管，另有9家政府给予他

们资本重组的机会，在政府援助下（政府注入 17 万亿盾用于补充资本金）照常营业运作。还有 73 家银行符合政府资本重组的要求，可正常营业。对于 38 家关闭之银行，政府将垫付 67 万亿盾存款基金，以最大限度地保护存款客户的利益。

### 3、政府出面与外国债权银行谈判，缓解商业银行的债务负担。

印尼中央银行已与美洲银行、巴黎国民银行、东京三菱银行、大通曼哈顿银行、花旗银行、德意志银行、香港汇丰银行、渣打银行、住友银行等 13 家外国债权银行就印尼商业银行延期偿还部分债务问题达成了协议。根据协议，印尼商业银行及其海外分支机构所欠的 2001 年 12 月 31 日前到期的 38 亿美元外债，外国债权银行将提供数额相等的新贷款予以替换。新的贷款期限 1—4 年，印尼中央银行提供担保。印尼央行行长认为，此举将进一步改善印尼的国际收支状况，对正在实施的银行业重组与改革是一个重要支持。

### 4、健全银行制度，恢复公众对银行的信心。

印尼政府已与 IMF 签订协议，为了恢复公众对印尼国内银行制度的信任，政府决定对具有法人资格的所有国内银行的转帐、存款和储蓄提供担保，同时政府也将对国内银行开具的银行信用证提供担保。这样政府将成为国内银行的后盾，一旦有关银行不能履行其义务，政府将代替其履行义务或强迫该银行与其他银行合并。协议规定，在银行业务恢复正常和公众对银行的信心恢复以前，政府将持续提供上述担保。

### 5、整顿金融秩序，加强金融监管，防止出现新的不良债权。

中央银行已提高了银行最低资本额限制，规定到 1999 年银行最低资本额必须达到 2 万亿盾，2003 年达到 3 万亿盾；各银行的资本充足比率 1999 年起码达到 4%，2000 年达到 8%，以符合国际清算银行规定的 8% 的要求。印尼政府已下令，要求所有金融公司必须申报海外债务，申报内容包括海外贷款并列举贷方、贷款额、利率、贷款条件、宽限期等细节，对不申报海外债务的金融公司，政府将依法进行行政和经济处罚。雅加达证券交易所和印尼资本市场监督委员会也已颁布新的上市条例，规定上市银行的财务报告应更加透明，应反映银行的资产和负债情况，供投资者参考。同时，递交财务报告的时间也由原来的 120 天缩短为 90 天。

## 三、成效与存在的主要问题

印尼银行金融体系重组计划的实施，加速了各银行金融机构的相互合并或兼并，为印尼建立一个安全、有效和有竞争力的银行体系迈出了重要的一步。自印尼政府 98 年 8 月宣布银行改革，特别是 1999 年初颁布第四号政府令，决定对银行进行资本重组以后，许多亏损严重和负债累累的金融机构难以达到中央银行限期增资的要求，不得不寻求合

并或其他手段维持生存，已有 5 家银行于 99 年底合并为一家大银行，以壮大资本实力，提高自身素质，取得更好的经营业绩。另外，99 年 3 月中旬被政府列入资本重组的五家私人银行，即力宝银行、印尼国际银行、巴厘银行、商业银行和环球银行也正在商讨合并成一家大银行——强力银行事宜，有关合并事项的谈判已得到政府的支持。据一些银行家估计，印尼约有 150 家银行将在今后几年内合并或被兼并成为 30 多家，以提高竞争力。印尼政府表示，通过调整资本结构，印尼商业银行数量将从目前的 166 家减少到 50 家。

印尼的银行资本重组措施减少了银行的呆帐坏帐，改善了银行业的经营状况并提高了信誉，这一举措在国内市场引起了积极的反应。银行股票重新活跃便是明显的例证。由于被列入 A 级的银行，等于被承认其财力雄厚、内部机制健全、经营业绩良好，因此，购买这些银行股票的投资者便消除了顾虑。自从银行资本重组计划实施以后，银行的股票价格开始上涨。根据雅加达证券交易所的材料，仅 1999 年 1—10 月份，有 9 个银行的股票价格上涨 37—56% 不等，涨幅相当大，每股大约可盈利 6—10%<sup>3</sup>。虽然股价有起色的银行数量还不多，但与 98 年手中握有银行股票的投资者大量抛售银行股票，致使银行股票整体下跌 44.64% 的情况相比已大有改观。

印尼政府为重组银行体系而采取的措施，还在一定程度上恢复了国外投资者对印尼经济的信心，一批外国知名银行开始投资印尼银行业。如财雄势大的渣打银行购买了巴厘银行的大部分股份，通用电气资本公司 (General Electric Capital) 也收购了 Bank NIIAGA 银行的大多数股票。Regent Pacific 大财团欲收购 Bank NISP 银行 28—35% 的股份。另外还有三家外国财团欲取代 TERMACO，成为 Bank Pikko 最大股东。此外，台湾的两家金融机构，即 KMT 公司和 Core Pacific Group 也向印尼工商部门表示，它们愿意向印尼政府接管的不健康银行注入资金，使这些银行重新运转。印尼中央银行的董事们认为，外资银行进入印尼银行业将有助于加快这个国家银行业的复苏进程，外国专业人才的进入将为提高印尼银行业的效率发挥积极作用。

此外，印尼盾的汇率自 1998 年 8 月印尼宣布银行改革以来亦一直呈走强趋势。印尼盾兑美元的汇率 98 年 6 月 16 日曾跌到 16000: 1 的水平，此时业内人士纷纷推测，到 98 年底，盾兑美元可能跌至 20000—30000: 1。但出乎人们意料的是，自 98 年 8 月印尼启动银行体系改革以来，印尼盾的汇率稳中有升，到目前一直稳定在 7500 盾兑 1 美元的水平上。

作为 1988 年以来金融业最大规模的重整行动，印尼的银行体系重组虽产生了积极的效果，但印尼国民经济仍处于 30 多年来最严重的危机之中，经济活动近乎瘫痪，财政金融形势十分严峻。因此，印尼银行重建的任务仍十分艰巨。印尼战略与国际问题研究中心执行主任也认为印尼整个国民经济，尤其是银行系统实际上仍是十分混乱的，银行体

系重组仍有很长的路要走。印尼银行体系重组面临的问题与障碍主要有以下几方面:

(一) 银行体系重组所需巨额资金难于落实到位, 改革任重道远。印尼财政部预计要支付 700 亿美元对整个银行体系注资和支付存款才能使国家银行体系重新运作起来, 这相当于该国 1998 年 GDP 的 65%<sup>4</sup>。而新加坡的“标准普尔”则认为, 印尼目前面临 70 年代以来全球最为严重的银行危机, 估计需花费 879 亿美元, 可能耗时 10 年才能最终解决银行业存在的问题。这笔开支是 1998 年 GDP 的 82%, 比官方估计的 700 亿美元高出 24%, 也高于其他东南亚国家<sup>5</sup>。银行重组所需巨额资金至今尚无着落。看来印尼银行业改革任重道远。

(二) 在短期内进行大规模金融改组, 将使大量银行和金融公司破产, 工人失业, 引发社会不满, 政府将为此付出沉重的经济与社会代价。1999 年 3 月 13 日政府宣布关闭 38 家银行虽然受到 IMF 和印尼金融专家的欢迎, 但却立即导致 2.5 万名银行职员失业, 引起众多员工在雅加达、泗水、棉兰和万隆等大城市的中央银行门前示威。另外, 政府对 32 家合资银行进行全面评估, 将其中的 15 家列为 A 级, 15 家列为 B 级, 2 家列为 C 级。列为 C 级的两家合资银行因无法满足政府增资 20% 的资金调整要求被迫关门停业, 银行雇员因此被解雇或将面临解雇<sup>6</sup>。可以预料, 随着银行重组计划的深入, 将会有越来越多的金融业员工失去工作, 导致社会不满, 这将为政府的重组计划带来巨大的压力。

(三) 印尼政局尚未真正稳定下来, 印尼大选后独立骚乱不断, 社会治安形势持续恶化, 种族间、宗教间冲突此起彼伏, 所有这些都将为银行体系的重组与改革蒙上阴影。

瓦希德在其就职演说中表示, 印尼今后的工作重心将是努力振兴国家经济和缓解国内种族矛盾, 采取符合国情的经济和金融改革措施, 迅速恢复印尼经济。从新政府上台以来的一系列内政外交政策看, 人们确信瓦希德将把印尼带入改革发展的新时期。但经历长期动荡和经济危机的印尼正面临种种严峻挑战, 今后改革发展的道路不会平坦, 银行体系的重组只能缓慢进行。

(责任编辑 王 勤)

<sup>1</sup> 《印尼日报》, 1999 年 2 月 27 日。

<sup>2</sup> 《雅加达邮报》, 1999 年 2 月 10 日。

<sup>3</sup> 荷兰 ABN 银行《经济研究公报》, 2000 年第 1 期。

<sup>4</sup> 《印尼日报》, 1999 年 4 月 14 日。

<sup>5</sup> 《亚太经济时报》, 1999 年 6 月 8 日。

<sup>6</sup> 《雅加达邮报》, 1999 年 5 月 21 日。